

La rete quale “forma-organizzazione” del settore della giustizia europea*¹

Dott.ssa Allegra Canepa

1. Profili organizzatori dell’Ue: lo strumento “rete” 2. La difficoltà di una classificazione delle reti del settore giustizia 3. Il metodo per tipologia di componenti 4. La rete di punti di contatto ed esperti 5. Le reti di istituzioni 5.1. Il caso Encj 5.2. I gruppi di lavoro 5.3. Sistema funzionale e meccanismi di voto 6. La Rete dei Presidenti di Cassazione e l’Associazione dei Consigli di Stato 7. Conclusioni

1. Profili organizzatori dell’Ue: lo strumento “rete”

A livello europeo si assiste ormai da diversi anni alla ricerca di modelli organizzatori funzionali da un lato all’esercizio delle competenze laddove l’Ue ne possiede e dall’altro ad una gestione di esse il più possibile condivisa che consenta almeno un progressivo avvicinamento delle legislazioni in settori chiave quali ad es. quello della giustizia. Proprio in quest’ambito infatti solo per fare alcuni esempi, la nascita di “reati globali” quali il terrorismo o gli spazi nuovi di azione della criminalità organizzata dovuti alla eliminazione delle frontiere, richiedono inevitabilmente azioni comuni e legislazioni in grado di combattere in maniera transnazionale tali fenomeni.

Si sviluppano così forme di coordinamento e cooperazione alternative ad un’impostazione gerarchica.²

A questo proposito R. Stewart ha avuto modo di affermare che “negli ultimi venti anni il baricentro dell’attività regolatoria si è spostato dagli Stati e dall’Unione europea verso una straordinaria varietà di sistemi di regolazione globale”³ tra i quali le reti hanno un ruolo di primo piano.

Esse si configurano come sperimentazione di una modalità

¹Questo lavoro è stato realizzato nell’ambito del progetto di ricerca cofinanziato dal Miur (Prin 2005-2007), “Governance dell’economia e integrazione europea”, coord. Laura Ammannati.

²Proprio l’individuazione di forme diverse dalla gerarchia ha portato ad un utilizzo generalizzato del termine *governance* per indicare qualsiasi forma di coordinamento sociale.

Sull’argomento R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1999, 3 ss.; R.W.A. RHODES, *Understanding governance. Policy networks, reflexivity and accountability*, Open university press, Buckingham – Philadelphia, 1997, 46 ss.

³Si veda R. STEWART, *Il diritto amministrativo globale*, “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2005, pag. 633 e ss.; sul punto si veda anche D. IELO, *Amministrazioni a rete e reti di amministrazioni*, in *Amministrare*, 2003, 373 e ss.

organizzatoria “non autoritativa nelle finalità da perseguire e negli atti idonei a soddisfarle”⁴, come una risposta alla necessità di dare vita a procedimenti che assicurino una partecipazione sempre maggiore e siano in grado di coinvolgere tutte le istanze ed i soggetti decisori al fine di una “corresponsabilizzazione” in tutte le fasi dei processi decisionali.

In conclusione quindi lo “strumento rete” appare oggi come una delle principali, e nel settore giustizia come vedremo la principale, “modalità procedimentale o strumento di natura pattizia o convenzionale finalizzato ad assicurare reciproco coordinamento nell’ambito delle attività svolte da diversi soggetti”⁵.

Si tratta di un modulo organizzatorio non univoco in quanto può presentare numerose variabili, come risulterà dai paragrafi successivi, sia per quanto concerne la composizione sia in relazione al funzionamento ed alla sua disciplina.

I networks, peraltro, nella loro applicazione alla giustizia, ridimensionano in modo significativo il criterio di identificazione territoriale dei giudici mettendo in primo piano una sorta di loro vocazione o tendenza a ritrovarsi su un terreno comune che è quello della tutela dei diritti⁶.

2. La difficoltà di una classificazione delle reti del settore giustizia

Il settore della giustizia come anticipato appare molto significativo per l’analisi dello strumento “rete” perché a livello europeo è quello che presenta il maggior numero di networks costituiti. Se ne possono infatti censire ben 12⁷ appartenenti a diverse tipologie sia per caratteristiche

⁴La definizione è di Zuelli e, seppur riferita ad un diverso contesto quale quello dei collegi amministrativi, si adatta perfettamente allo strumento organizzativo della rete. F. ZUELLI, *Amministrazione per collegi*, Giuffrè, Milano, 1985, 9.

⁵F. PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *Le regioni*, 2002, 658.

⁶Sull’argomento si veda M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, Laterza, Roma- Bari, 2006, 121 ss.

⁷Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (istituita nel maggio 2001, 2001/470/CE, sull’istituzione si veda anche parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, pubblicato in *G.U.C.E.*, C 139, 11-05-2001, 6 ss.), Rete giudiziaria europea in materia penale (azione comune 98/428/GAI in *G.U.C.E.*, L 191, 07-07-1998), Rete della formazione dei giudici (carta costitutiva del 13-10-2000), Rete europea di protezione delle personalità (proposta dal Regno di Spagna, *G.U.C.E.* C 42, 15-02-2002 trasmessa al Parlamento europeo per parere, procedura di consultazione CNS/2002/0801), Rete dei punti di contatto per i crimini di guerra (proposta dal Regno d’Olanda, Official Journal C 295, 20-10-2001, trasmessa al parlamento europeo per parere, procedura di consultazione CNS/2001/0826), Rete europea dei punti di contatto per la giustizia riparatrice (proposta istituzione in *G.U.C.E.* C 242, 8-10-2002, 20), Rete europea di prevenzione della criminalità (istituita il 28-05-2001 con decisione del Consiglio, 2001/427/JHA), Rete punti di contatto nella lotta alla criminalità informatica (istituita con raccomandazione del Consiglio del 25-06-2001), Rete dei punti di contatto

strutturali che per modalità funzionali. Peraltro va sottolineato come in questo settore si possa riscontrare un aumento costante del numero delle reti. Nessuna di quelle attivate negli anni 1999-2000 è stata eliminata e si è assistito ad una continua espansione che ha avuto un picco nel 2004 quando ne sono state create ben tre e cioè la Rete dei Consigli Superiori della magistratura, la Rete dei presidenti delle Corti Supreme e la Rete degli ufficiali di collegamento “immigrazioen”. Ciò significa che esse non hanno compiti temporanei finalizzati a singoli adempimenti bensì sono destinate ad operare nel lungo periodo sulla base delle finalità delineate nella disciplina istitutiva.

Un altro elemento che ad una prima analisi si manifesta è che, una volta create, le reti non hanno subito sostanziali modifiche e soprattutto non si registrano variazioni rispetto al ruolo ed ai compiti ad esse assegnati specialmente per quelle nate per impulso delle istituzioni europee. Proprio quest'elemento ci induce ad introdurre un'altra questione e cioè quella di una possibile classificazione di tutte le strutture reticolari presenti nel settore.

La prima grande suddivisione che è possibile fare è quella fra reti “formalizzate” e reti “spontanee” a seconda che l'istituzione abbia come base una decisione del Consiglio o un regolamento oppure sia avvenuta in forma “autonoma” e cioè per impulso di singole autorità o soggetti destinati ad essere membri della rete e senza che l'istituzione fosse poi recepita con un provvedimento normativo.

Alla prima tipologia appartengono la maggior parte delle reti che per semplicità potremmo dire hanno come singoli nodi dei punti di contatto costituiti da rappresentanti dagli Stati membri (es. la Rete giudiziaria europea in materia penale, istituita con Azione Comune del Consiglio, oppure la Rete dei punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio e crimini contro l'umanità, istituita con Decisione del consiglio, o, infine, la Rete di ufficiali di collegamento “immigrazioen” istituita con Regolamento Ce).

In questo caso l'Unione Europea attraverso la Commissione ed il Consiglio esercita sostanzialmente una funzione organizzatoria nei confronti delle amministrazioni nazionali che prescinde dalla titolarità di competenze in materia e genera però anche una partecipazione degli Stati membri potenzialmente in grado di dar vita ad un “potere decisionale implicito”. Infatti l'elaborazione della singola rete in alcuni casi può rappresentare il substrato per l'emanazione successiva di veri e propri provvedimenti quali regolamenti o direttive o di

in materia di persone responsabili di genocidio e crimini contro l'umanità (istituita nel 2001, *G.U.C.E* C 295 del 20-10-2001), Rete europea sull'immigrazione (istituita nel 2003 come progetto pilota di durata triennale delle conclusioni del Consiglio di Laeken che invitavano la Commissione a realizzare un sistema di scambio di informazioni sull'asilo, l'immigrazione ed il rapporto con i paesi di origine), Rete degli ufficiali di collegamento “immigrazioen”, (istituita con Regolamento CE 377/2004), Rete di collegamento del mediatore europeo e difensori civili nazionali (rete di funzionari di collegamento istituita a Strasburgo nel settembre 1996)

accordi/convenzioni tesi a facilitare aspetti di coordinamento ed integrazione operativa come dimostrano ad es. il caso della rete degli ufficiali di collegamento “immigratioen” dai cui rapporti è scaturita la decisione della Commissione 2005/687/CE oppure la rete giudiziaria in materia penale i cui lavori sono stati funzionali all'approvazione di una convenzione relativa all'assistenza giudiziaria fra gli Stati membri.

Alla tipologia delle reti “spontanee” possono invece essere ricondotte principalmente le reti di autorità e cioè formate da vere e proprie istituzioni nazionali come ad esempio nel caso della rete dei Consigli Superiori della magistratura o da quella dei presidenti delle Corti di Cassazione; rientra però in questa categoria anche la Rete di collegamento del mediatore europeo e dei difensori civici nazionali.

Questa non si configura però come l'unica grande classificazione con cui è possibile “dare ordine” alle reti del settore giustizia. Infatti può essere fatta anche un'altra suddivisione che è trasversale a quella appena delineata e che si collega ai singoli nodi e cioè alla tipologia di componenti.

3. Il metodo per tipologia di componenti

Dopo aver delineato una possibile suddivisione per tipologia delle reti è opportuno soffermarsi sui soggetti che si configurano come nodi delle singole reti non solo perchè essi consentono di individuare gli interessi rappresentati ma anche perchè permettono di capire se e come essi influenzino il network di cui fanno parte.

In rapporto ad essi è poi possibile fissare una suddivisione che tiene conto del ruolo che i componenti di ogni rete hanno all'interno di essa e delinea anche un diverso grado di “importanza” nel panorama europeo.

Il primo elemento da sottolineare è quello che tutte le reti presenti attualmente nel settore della giustizia hanno nel loro statuto o nel provvedimento istitutivo l'indicazione dei soggetti componenti. Il nucleo originario solitamente è quello di uno o più rappresentanti degli Stati membri, tranne nei casi di reti formate da istituzioni, e uno della Commissione. Per quanto concerne gli Stati membri si tratta o di esperti oppure di veri e propri tecnici di settore (ad es. nella rete dei punti di contatto per individuare i responsabili di crimini contro l'umanità o genocidi o in quella contro la criminalità si tratta di membri delle forze di polizia oppure nelle reti di cooperazione giudiziaria civile e penale di membri delle autorità giudiziarie nazionali) a cui possono aggiungersi anche altre strutture come bene evidenzia la decisione relativa alla costituzione della rete in materia civile e commerciale in cui si richiamano anche “organi centrali ed autorità centrali previsti da atti comunitari.., magistrati di collegamento previsti dall'azione comune 96/277/GAI, qualsiasi altra autorità giudiziaria o amministrativa competente per la cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale la cui appartenenza alla rete sia giudicata opportuna dal

rispettivo stato membro”⁸. La previsione più frequente per le reti non istituzionali è quella di un numero non precisamente definito all'origine di rappresentanti per ogni Stato anche se stabilito nelle categorie come già emerso dagli esempi richiamati.

Diverso evidentemente è il caso delle reti istituzionali e cioè dell'Encj, delle Corti di Cassazione e dei Consigli di Stato nelle quali i componenti sono solo le istituzioni nazionali anche se nella loro composizione integrale e non attraverso singoli membri.

In generale però è opportuno sottolineare come si possa ravvisare una sorta di tipicità in relazione ai componenti legata non solo al fatto che c'è sempre una rappresentanza nazionale ed una della Commissione ma anche perchè tutti i networks nascono con l'esatta indicazione dei soggetti o delle categorie di soggetti che possono farne parte.

Si tratta di un elemento importante da sottolineare in quanto può essere configurato come un elemento di rigidità ovvero come un carattere distintivo della “forma-rete” che può permettere di cominciare a parlare di una fisionomia della rete delineabile a partire proprio dal settore della giustizia che ne fa osservare molti esempi insieme.

Sulla base di quanto appena detto e cioè della tipologia di componenti delle reti presenti nel settore della giustizia è possibile pensare di individuare due grandi categorie e cioè quella delle reti composte da singoli componenti e quelle composte da istituzioni. Lasciando ai paragrafi successivi l'analisi della seconda tipologia va rilevato come i networks di soggetti siano tutti definiti nella loro denominazione come reti di punti di contatto e di esperti.⁹

⁸Art.2 lett. a,b,c,d, della Decisione del Consiglio del 28 maggio 2001, 2001/470/Ce, pubblicata in GUCE L174/25 del 27/06/2001.

⁹Si tratta di: 1) Rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale (istituita nel maggio 2001, 2001/470/CE, sull'istituzione si veda anche Parere in merito alla Proposta di decisione del consiglio relativa alla creazione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, pubblicato in GUCE dell'11/05/2001, C 139, pag. 6 e ss.), 2) Rete giudiziaria europea in materia penale (azione comune 98/428/GAI in GUCE L191del 07/07/1998), Rete della formazione dei giudici (carta costitutiva del 13/10/2000), 3) Rete europea di protezione delle personalità (proposta dal Regno di Spagna, G.U.C.E. C42 del 15/02/2002 trasmessa al parlamento europeo per parere, procedura di consultazione CNS/2002/0801), 4) Rete dei punti di contatto per i crimini di guerra (proposta dal Regno d'Olanda, Official Journal C 295 del 20 ottobre 2001, trasmessa al parlamento europeo per parere, procedura di consultazione CNS/2001/0826), 5) Rete europea dei punti di contatto per la giustizia riparatrice (proposta istituzione in GUCE C 242 dell'8 ottobre 2002 pag. 20), 6) Rete europea di prevenzione della criminalità (istituita il 28 maggio 2001 con decisione del Consiglio, 2001/427/JHA), 7) Rete punti di contatto nella lotta alla criminalità informatica (istituita con raccomandazione del Consiglio del 25/06/2001), 8) Rete dei punti di contatto in materia di persone responsabili di genocidio e crimini contro l'umanità (istituita nel 2001, GUCE C 295 del 20/10/2001), 9) Rete europea sull'immigrazione (istituita nel 2003 come progetto pilota di durata triennale in relazione alle conclusioni delle conclusioni del Consiglio di Laeken che invitavano la Commissione a realizzare un sistema di scambio di informazioni sull'asilo, l'immigrazione ed il rapporto con i paesi di origine), 10) Rete ufficiali di collegamento “immigrazioen”, 11) Rete di

4. Le reti di punti di contatto ed esperti

Le reti di punti di contatto ed esperti hanno un ambito di azione differente in quanto interessano sia il settore penale (es. le reti di cooperazione penale, per crimini di guerra, per terrorismo, ecc.), sia quello civile (cooperazione civile e commerciale, giustizia riparatrice, ecc.), sia una “questione” comune e preliminare che racchiude anche le due precedenti quale quella della formazione dei magistrati. In realtà però la distinzione per materia non sembra la più efficace per capire la natura e le funzioni di queste reti ed appare di maggiore utilità suddividerle in base al fatto che costituiscono una mera occasione di riunione, oppure di coordinamento o infine si configurino come strumenti tecnici.

La prima categoria di reti può essere definita come funzionale alla creazione di momenti di incontro diretti a far sì che ogni componente e quindi, visto che si tratta perlopiù di rappresentanti nazionali, ogni Stato membro, sia informato costantemente di quanto avviene negli altri attraverso lo scambio di informazioni e di esperienze. A quest'ambito possono essere ricondotti sia la rete di formazione dei giudici che ha il compito di raccogliere informazioni e mettere in evidenza i principali bisogni formativi, in modo che gli Stati possano tenerne conto; sia quella dei punti di contatto per la criminalità informatica che ha il compito di permettere la circolazione delle informazioni dirette ad individuare le tipologie esistenti di crimini informatici.

Alle “reti di collegamento” appartengono invece quelle dirette a riunire rappresentanti degli Stati al fine di approfondire le conoscenze in certi ambiti attraverso studi e ricerche impostati grazie ad uno studio comune della materia. Fra di esse possono essere collocate la rete del mediatore europeo e dei difensori civici nazionali, la rete europea dell'immigrazione e la rete di prevenzione della criminalità.

Infine una terza ed ultima categoria è quella delle “reti tecniche” cioè formate da soggetti che rappresentano veri e propri esperti del settore e che hanno quale scopo soprattutto la diffusione dei diversi metodi di attività utilizzati nei diversi ambiti dai vari paesi e la creazione di data-base. Il fulcro dell'attività è quindi lo scambio non solo e non tanto di informazioni quanto di “best practices” in modo da favorire l'attuazione delle pratiche operative risultate più efficaci nei diversi paesi. Si tratta di un coordinamento fra amministrazioni dei paesi membri voluto dall'Ue per acquisire e far acquisire informazioni tecnico-operative idonee ad aumentare fattibilità ed efficienza proprio

collegamento del mediatore europeo e difensori civici nazionali (rete di funzionari di collegamento istituita a Strasburgo nel settembre 1996), 12) Rete di formazione dei giudici (ETJN), (istituita attraverso l'adozione di una carta costitutiva a Bordeaux il 13 ottobre 2000 e poi modificata il 6 dicembre 2002 nell'assemblea generale tenutosi a Copenaghen).

anche grazie al fatto che la valutazione avviene in un luogo in cui sono presenti rappresentanti dei soggetti che saranno poi eventualmente chiamati ad attuarle nei rispettivi paesi.

Fra di esse possono essere annoverate la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, la rete giudiziaria europea in materia penale, (entrambe formate da membri autorità giudiziarie dei diversi paesi), la rete per la protezione delle personalità (composta da soggetti appartenenti ai servizi di polizia e servizi segreti), la rete di punti di contatto per l'individuazione di persone responsabili di genocidi e crimini contro l'umanità (composta da soggetti appartenenti ai servizi di polizia e giudiziari) e la rete degli ufficiali di collegamento "immigrazioen".

Il principale strumento di azione utilizzato è quello informatico che proprio per le sue potenzialità permette una rapida diffusione delle informazioni nonché la simultaneità salvaguardando anche i problemi di privacy attraverso regolamentazioni precise nell'accesso e nelle procedure di scambio. Esso accomuna l'attività di tutte le strutture menzionate anche se poi i risultati appaiono molto diversi fra loro sia dal punto di vista della rilevanza che della capacità di produzione di lavoro perchè non sempre quanto prodotto è immediatamente percepibile.

Nonostante la differente efficacia dei networks di esperti si assiste comunque all'affermarsi di numerosi circuiti giudiziari basati sulla pratica sempre più ricorrente di consultazioni per via elettronica o con incontri diretti in seminari che possono richiamare l'idea di una "comitologia giudiziaria"¹⁰.

Le "reti tecniche" però, oltre che luogo di incontro, possono diventare, anche indirettamente attraverso la selezione delle pratiche migliori, "camere di compensazione"¹¹ rispetto agli interessi statali e quindi strumenti potenzialmente capaci anche di far superare eventuali resistenze di singoli Stati nel vasto processo di integrazione che coinvolge tutti i settori. Ciò dovrebbe essere favorito da un lato dal fatto che esse sono il risultato di "azioni di ricognizione" svolte dall'Ue rispetto ad esigenze degli Stati membri; dall'altro dal meccanismo scelto per l'individuazione dei singoli nodi da parte degli Stati. La previsione è infatti in tutti i casi quella della nomina e cioè un sistema in grado di garantire un rapporto fiduciario¹².

¹⁰ L'espressione è di J.ALLARD, A.GARAPON, in ID., *Les juges dans la mondialisation. La nouvelle révolution du droit*, Seuil, Paris, 2005, 59.

¹¹ Da notare come un simile ruolo delle reti si possa riscontrare anche in altri settori come ad es. nel settore delle biotecnologie. Si veda in proposito A. SPINA in questo volume che utilizza l'espressione "stanze di compensazione" per descrivere la medesima funzione.

¹² Sull'argomento in particolare M.S. GIANNINI, voce *Attività amministrative*, in Enc.

Non si può non evidenziare però come allo stesso tempo queste strutture abbiano il pregio di apparire funzionali anche alla costituzione di una comunità di giudici, grazie soprattutto allo scambio e l'assimilazione di metodi di lavoro, che è il presupposto per la nascita di una comunità di diritto¹³.

Ad avvalorare una simile suddivisione fra queste reti è poi anche l'elemento della periodicità degli incontri: il profilo temporale presenta infatti diverse declinazioni che rendono più o meno frequenti le riunioni interne. Pur essendo così previsto che ogni rete svolga un numero minimo di incontri in cui valutare andamento dei lavori e congruità rispetto agli obiettivi si nota come tali appuntamenti siano previsti in modo continuativo nelle reti tecniche (ad es. nella rete giudiziaria in materia civile e commerciale o in quella per i crimini di guerra che stabilisce "riunioni con intervalli regolari") mentre appaiono meno frequenti nel caso delle reti di collegamento come ad es. quella per la giustizia riparatrice che prevede come unico momento d'incontro determinato quello dell'assemblea annuale.

5. Le reti di istituzioni

Dopo aver esaminato le reti del settore giustizia composte da singoli rappresentanti di Stati membri (autorità giudiziarie, di polizia, ecc.) è necessario soffermarsi su quelle che hanno come componenti istituzioni degli Stati membri. Si tratta in particolare della rete dei Consigli superiori della magistratura, della rete dei Presidenti delle corti supreme e dell'associazione dei Consigli di Stato.

Esse inizialmente mostravano differenze soprattutto nell'articolazione interna e nelle modalità di funzionamento e proprio per questo appariva opportuno differenziare la rete Encj rispetto alle altre due¹⁴.

Adesso invece anche a seguito di un percorso che ha portato all'approvazione dello Statuto si possono rilevare maggiori punti di contatto perchè, come vedremo, l'Encj ha subito una trasformazione recependo in sostanza la forma associativa che era alla base delle altre due reti istituzionali. In particolare è stato previsto il riconoscimento della personalità giuridica sulla base della normativa belga: si tratta di un passaggio importante in quanto tale ma anche perchè permette all'Encj di entrare a far parte del gruppo dei soggetti che possono

dir., vol. II, Giuffrè, Milano, 1958, 989 e ss.

¹³Sull'argomento anche se nel più ampio spazio giuridico globale si veda S. CASSESE, *La funzione costituzionale dei giudici non statali. Dallo spazio giuridico globale all'ordine giuridico globale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 609 ss.

¹⁴A questo proposito si consenta il rinvio a A. CANEPA, *La progressiva "retificazione" dell'Unione Europea: il caso del settore giustizia*, in *Riv. di dir. pubbl. com. eur.*, 2006, 1033 ss.

ottenere finanziamenti dalla Commissione Europea¹⁵.

5.1. Il caso Encj

La nascita dell'Encj è stata ufficializzata il 20 maggio 2004 a Roma, si è consolidato così il sistema di relazioni sviluppato proprio dal Consiglio superiore della magistratura italiano a partire dal novembre 2003. Proprio all'Aja, il 14 e 15 novembre del 2003, si era infatti tenuto il primo incontro formale fra alcuni dei rappresentanti dei Consigli superiori della magistratura che ha poi permesso non solo di delineare le potenzialità dell'*istituenda* rete ma anche la struttura interna e la composizione¹⁶.

Nell'incontro di Roma era stato definito anche un primo schema di organizzazione attraverso la carta costitutiva approvata il 20 maggio 2004 che poi ha trovato consacrazione con l'approvazione definitiva dello Statuto in data 5 novembre 2007. Proprio quest'ultimo si configura come un aspetto di rilievo che distingue questa rete dalle altre presenti nel settore. Infatti si tratta dell'unica nella quale si può riscontrare una sorta di “autonomia regolamentare” diretta ad un'autoordinazione mentre nelle altre vi è una sorta di eteroordinazione visto che il loro funzionamento è stabilito con decisioni del Consiglio, azioni comuni o regolamenti comunitari.

Peraltro il processo che ha portato dalla carta costitutiva allo statuto rappresenta anche un processo di progressivo “irrigidimento” che non solo ha fissato definitivamente una serie di regole specifiche di funzionamento come quelle relative all'assemblea ed ai sistemi di voto ma ha anche dato luogo alla costituzione di un segretariato permanente.

Il primo elemento su cui soffermarsi, per quanto concerne le previsioni statutarie, è quello dei componenti rappresentati da “tutte le istituzioni nazionali degli Stati membri, indipendenti dal potere esecutivo, legislativo o autonome, responsabili del supporto al funzionamento del potere giudiziario nella sua missione di amministrazione indipendente della giustizia”¹⁷.

A fianco dei soggetti così individuati ve ne sono però anche altri in quanto è stata operata una distinzione fra membri fondatori ed

¹⁵Sul punto c'è stata un'ampia discussione perchè in particolare la Spagna aveva perplessità sul riconoscimento della personalità giuridica secondo la normativa privata belga. Per approfondimenti si rinvia alla seconda riunione dello Steering Committee della rete del 2007 nonché alla relativa delibera del plenum del Consiglio superiore della magistratura italiano...

¹⁶A tale incontro ne è seguito un secondo avvenuto il 30-1-2004 a Bruxelles nel quale, oltre ad un approfondimento sulle finalità della rete, le delegazioni hanno delineato una bozza di statuto. Quest'ultima poi è stata approvata in occasione del terzo *meeting* tenutosi a Madrid il 12-4-2004. Infine a Roma, il 20 e 21-5-2004, in occasione della prima assemblea generale, è stata siglata la carta costitutiva ed è stato eletto il presidente nella persona del prof. Luigi Berlinguer.

¹⁷Art. 6 dello statuto.

osservatori¹⁸: i primi sono gli Stati nei quali esiste già un organo di autogoverno, mentre i secondi sono quelli che ancora ne sono privi (ai quali è data la possibilità di partecipare ai lavori attraverso i ministri della giustizia), gli Stati candidati all'ingresso nell'Ue nonché all'Unione Europea. Tale scelta sembra diretta non solo a dare la maggior diffusione possibile alla rete ma anche a generare una sorta di "funzione di riequilibrio" che consenta lo sviluppo della qualità di indipendenza della magistratura¹⁹ anche negli Stati in cui ad oggi non esiste. Il comportamento delle unità istituzionali, in questo caso i Consigli superiori della magistratura, è destinato ad essere condizionato in misura sempre maggiore dalla struttura reticolare e dalle molteplici relazioni da essa generate ed è probabile che tutto ciò influisca anche nella formazione dei nuovi organi di autogoverno della magistratura nei Paesi ad oggi membri-osservatori della rete, vista anche la spinta dei singoli Paesi ad entrare a farne parte²⁰, sia pur a titolo di osservatore.

Un altro elemento da considerare in rapporto ai componenti è la peculiarità assunta da ciascun nodo che, laddove è rappresentato da un

¹⁸ L'articolo 3 della carta costitutiva al comma 2 stabiliva che «la qualità di membro viene riconosciuta a tutte le istituzioni nazionali degli Stati membri, indipendenti dal potere esecutivo e legislativo, o autonome responsabili del supporto al funzionamento del potere giudiziario nella sua missione di amministrazione indipendente della giustizia». L'art.6 dello Statuto precisa che la qualità di osservatore spetta ai ministri della giustizia degli Stati membri dell'Ue laddove non esistano Consigli Superiori, ai Consigli dei paesi candidati ad entrare nell'Ue ed alle istituzioni dell'Ue.

Mr Bertrand, rappresentante del Belgio, in sede di discussione di riforma dello statuto aveva avanzato la proposta, poi non recepita, di aggiungere una terza categoria di aderenti alla rete, e cioè quella degli ospiti, corrispondenti ai soggetti partecipanti al network ma che non sono stati. A riguardo si veda la delibera del plenum del Csm italiano del 21/02/2007 reperibile sul sito del consiglio.

¹⁹ Nel sistema comunitario e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo non esiste una definizione comune di «magistratura» e di «ordinamento giudiziario» proprio per le profonde differenze esistenti fra i vari sistemi. L'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo stabilisce però che per essere un buon giudice deve configurarsi come «indipendente ed imparziale».

Il termine magistratura indica, nel nostro ordinamento, l'insieme di giudici e pubblici ministeri anche se la possibilità di identificare entrambi i soggetti con un unico termine non avviene in tutte le realtà europee tanto che in sede di traduzione l'espressione da usare risulta più complessa come ad es. *judges – prosecutors* o *jueces – fiscales*.

²⁰ In data 11-10-2004 ad es. si è tenuta la prima riunione del Comitato direttivo dell'ENCJ a Parigi ed è stato affrontato il dibattito relativo all'ammissione di nuovi membri decidendo l'ammissione di Malta e della Slovacchia innalzando così a quindici il numero degli Stati membri.

Successivamente anche l'Ucraina ha chiesto informazioni per poter aderire e partecipare ai lavori della rete e poi progressivamente hanno aderito alla Rete i paesi entrati nell'Ue a seguito dell'allargamento. Gli ultimi paesi entrati a far parte dell'Encj sono stati la Bulgaria e la Romania nell'assemblea generale del 7-8 giugno 2007 a Bruxelles. Fra gli osservatori invece l'ultima richiesta presentata è stata quella dell'Albania nella terza riunione dello Steering Committee tenutasi a Bruxelles il 6 giugno 2007.

Consiglio di Giustizia, ha il duplice ruolo di organo nazionale autosufficiente e contemporaneamente di componente fondamentale per la catena sopranazionale. In questo quadro la perdita anche di un singolo soggetto potrebbe quindi avere contraccolpi sulla riconoscibilità del lavoro condotto dalla rete nel suo complesso e soprattutto rischierebbe di escludere alcuni Stati dal processo di integrazione giudiziaria.

Alle scadenze dei componenti degli organi nazionali si lega poi anche la durata del mandato dei membri della rete: pur non essendoci un'esplicita previsione infatti quando si decade dal Consiglio ciò avviene automaticamente anche per la rete. Da quest'aspetto si rileva come ai fini della rete non siano importanti i singoli bensì l'unità che essi compongono. Si travalicano così i singoli interessi a favore di un interesse più generale corrispondente a quello del network ed al quale tutti i componenti sono chiamati a contribuire. In sostanza i membri in quanto tali delineano la fisionomia della rete solo di riflesso perché, anche se essi variano, ciò non determina modifiche sostanziali.

5.2 I gruppi di lavoro

I componenti dei *networks* istituzionali²¹ non si limitano allo scambio di informazioni riguardanti l'azione dei singoli membri, come aspetto preliminare, bensì acquisiscono informazioni sui componenti non solo per conoscersi meglio, ma anche per far emergere eventuali aspetti "reputazionali"²² e cioè di affidabilità e competenza.

Ogni consiglio membro ha infatti all'interno della rete la responsabilità di far partecipare i suoi componenti ai gruppi di lavoro dedicati, oltre che allo sviluppo del sito internet, alle priorità principali che per il biennio 2007-2008 riguardano i seguenti temi²³: 1)

²¹L'altro esempio è offerto dall'*European Competition Network* che collega le autorità indipendenti dei paesi membri.

²²L'effetto reputazionale è spiegabile in funzione di norme informali e prassi operative che si sviluppano all'interno dei *networks* qualora si generino aspettative condivise. Le notizie riguardanti singoli componenti sia positive sia negative (e cioè che certi componenti non sono all'altezza delle aspettative) rientrano come tante altre fra le informazioni che circolano: in questo modo la rete assume un ruolo fondamentale perché seleziona i soggetti affidabili divenendo un «patrimonio intangibile» di reputazione e tale «da conferire, per derivazione, la propria reputazione ed autorevolezza alle autorità che ne siano parte, a condizione che queste continuino a godere di un buon nome». L'effetto reputazionale trova riscontro anche nell'ambito economico in quello che viene definito "gioco della fiducia" in cui la fiducia fra i soggetti è ciò che consente all'economia delle organizzazioni di andare avanti. Sul punto D.M. KREPS, *Corporate culture and economic theory*, in ALT, SHEPSLE (a cura di), *Perspectives on positive political economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; P. MILGROM J. ROBERTS, *Economics, Organizations and Management*, Englewood Cliff, 1992, Prentice-Hall International; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, 2002, Bologna, 142 ss. e 263 ss.

²³Non tutti i gruppi sono stati creati individuati nello stesso momento ma appunto in due fasi corrispondenti a due diversi bienni di lavoro: per il 2004 – 2005 erano previsti *case management system, mission & vision, development web site and judges*

Increasing mutual confidence amongst the actors in justice in the Ue 2) The development of E-justice 3) The question of judges liability 4) The evaluation of the quality of judicial organisation 5) The pattern of development of criminal law in Europe 6) The issue of the public confidence and trust in justice.

La scelta attuata con la suddivisione del lavoro è stata quindi quella di operare attraverso la logica di “gruppi decisionali” in modo da favorire la funzionalità decisionale grazie ad una selezione di competenze.

Gli appartenenti ai singoli gruppi con il loro lavoro mirano a portare a termine un'indagine accurata sul funzionamento della magistratura dei vari Paesi da cui sviluppare anche azioni di carattere generale per il miglioramento ed il ravvicinamento delle pratiche di funzionamento del sistema giudiziario europeo.

Ciò avviene attraverso uno scambio di informazioni sia di tipo generale, per quanto concerne ad esempio le normative vigenti o l'organizzazione del consiglio, ma anche specifico per quanto riguarda i casi affrontati o le linee politiche seguite. Va segnalato peraltro che le notizie non seguono una direzione precisa: non c'è infatti un soggetto che invia ed uno che riceve secondo uno schema “bidirezionale”; ciononostante spesso possono verificarsi delle restrizioni di circolazione in quanto vengono inviati dati a singoli componenti che li hanno richiesti per delle analisi comparate.

Si tratta di un flusso di notizie che ha assunto ormai una certa regolarità e dal quale stanno cominciando a scaturire anche frutti sotto il profilo dell'elaborazione²⁴ visto che alcuni gruppi hanno consegnato relazioni conclusive dell'attività svolta. E' il caso ad es. del gruppo *Mission and vision* che, dopo un primo lavoro di tipo ricognitivo attraverso questionari, si è dato come obiettivo quello di valutare l'attività delle singole organizzazioni anche sotto il profilo del rendimento e coinvolgendo la rete stessa sfruttando il contributo che i paesi osservatori possono fornire a riguardo.

Particolare attenzione hanno ricevuto poi temi quali la configurazione nei vari Paesi della magistratura onoraria e delle sue

evaluation, per il 2005-2006 developing a strategy for the council, judicial conduct, the judiciary and the media, case management system, per il 2006-2007 performance management, international organisation of Encj, liability of individual judges, strengthening mutual confidence in the European Union. Proprio per questo anche lo stadio di avanzamento dei lavori è chiaramente differente ed i gruppi che non hanno esaurito la loro funzione stanno continuando a lavorare. La struttura della rete compresa la suddivisione dei gruppi con l'aggiornamento sui temi affrontati può essere rinvenuta sul sito internet www.ency.net.

²⁴ Alcuni gruppi hanno infatti già consegnato relazioni sull'attività svolta come quello denominato *Mission and vision* che ha consegnato un primo rapporto presentato il 2-3 giugno 2005.

regole di funzionamento, la qualità del servizio giudiziario e la tempestività dei controlli a riguardo, della diversa portata della garanzia di indipendenza della magistratura²⁵.

Su quest'ultimo aspetto va registrata in particolare l'evoluzione del sistema inglese, influenzata probabilmente anche dalla maggiore sinergia e conoscenza dei vari sistemi creata dalla rete²⁶. Si è assistito infatti ad un progressivo avvicinamento verso gli schemi concettuali continentali a cui si è accompagnata anche l'approvazione di una legge costituzionale che, per la prima volta, ha istituito una garanzia giuridica dell'indipendenza della magistratura (*Constitutional reform Act 2005*)²⁷.

Dal lavoro del gruppo sono inoltre emersi diversi problemi sia di ordine generale che specifici che dovranno essere oggetto di studio; essi riguardano le modalità con cui garantire l'indipendenza della magistratura nei Paesi osservatori in cui non esistono Consigli di Giustizia²⁸, come contribuire a diffondere la fiducia dei cittadini nei

²⁵Proprio in relazione all'indipendenza possono assumere rilievo le previsioni concernenti la mobilità dei giudici in quanto potenzialmente in grado di indebolirla. Sulla magistratura nei diversi paesi europei si vedano in particolare E. BRUTI LIBERATI, L. PEPINO, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, Feltrinelli, Milano, 1998, 181 ss.; F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, in C. FUSARO (a cura di) *Si governano così*, Bologna, il Mulino, 2005, 115 ss.; R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, in *Si governano*, cit., 125 ss.; A. TORRE, *Regno Unito*, in *Si governano...cit.*, 103 ss.

²⁶Tra le cause che hanno determinato la riforma va ricordata anche la contraddizione che si era aperta fra il sistema costituzionale inglese e la CEDU a seguito dell'approvazione dello *Human Rights Act*: essa era collegata alle garanzie di imparzialità della *House of Lords* ed all'indipendenza dei giudici in relazione al ruolo del *Lord Chancellor*.

²⁷In particolare l'art. 3 parte seconda denominato «*guarantee of continued judicial independence*» al comma 1 stabilisce che «*The Lord Chancellor, other Ministers of the Crown and all with responsibility for matters relating to the judiciary or otherwise to the administration of justice must uphold the continued independence of the judiciary*» ed al comma 5 aggiunge che «*The Lord Chancellor and other Ministers of the Crown must not seek to influence particular judicial decisions through any special access to the judiciary*».

Questa legge oltre alla riforma della figura del *Lord Chancellor* introduce anche un'altra novità che è quella della creazione di una Corte Suprema composta da dodici giudici selezionati da un'apposita commissione nominata dalla regina e che si "appropria" di competenze finora attribuite ad altri organi: essa infatti solleva la *House of Lords* di tutte le funzioni di organo giudiziario fra le quali in particolare la revisione delle norme britanniche incompatibili con la CEDU.

Sull'argomento D. OLIVER, *Constitutionalism and the abolition of the office of Lord Chancellor*, in *Parl. Aff.*, 2004, 754 ss.; A. TORRE, *Il nuovo Department for constitutional affairs; una bomba a grappolo nell'ordinamento britannico*, in *Dir.pubb.comp.eur.*, 2004, 106 ss.; G. CARAVALE, *La separazione del giudiziario. Tradizione e innovazione nel Constitutional reform act*, in *Nomos*, 2004, 39 ss.; L. WINDLESHAM, *The constitutional reform act 2005: the politics of constitutional reform*, in *Public law*, 2006, p.35 e ss.

²⁸Sono state in particolare rivolte domande specifiche ai paesi osservatori (fra i quali Estonia, Lettonia, Lussemburgo, Turchia, ecc.) nei quali non esiste un Consiglio di Giustizia centrale per avere informazioni su come viene garantita l'indipendenza

confronti della magistratura ed infine quale sia il significato e la portata della deontologia nelle magistrature dei diversi Paesi.

In particolare l'aspetto della fiducia riveste un ruolo fondamentale per il lavoro dei giudici non solo perché si collega all'indipendenza ma perché da essa deriva anche la garanzia di una "giustizia giusta" per il cittadino. Si tratta di un tema fondamentale come ha dimostrato anche il verificarsi di diversi episodi nei Paesi europei che hanno dato vita ad un vero e proprio attacco all'autonomia della magistratura. In particolare uno dei casi che ha destato maggiore eco è stato quello avvenuto in Francia dove l'esecutivo ha sostanzialmente messo sotto accusa con procedure simili a quelle processuali un magistrato reo di un errore giudiziario. Questo caso è stato fra quelli che maggiormente hanno spinto la rete ad assumere con una delibera una presa di posizione unanime e netta a difesa dell'autonomia.

Si è trattato di un passaggio molto importante non solo perché ha visto l'accordo di tutti i Paesi sulla necessità dell'indipendenza dei magistrati ma anche per il fatto che, per la prima volta, la rete ha assunto una decisione diretta a stigmatizzare i comportamenti di alcuni Paesi europei, dimostrando così di non avere solo semplici funzioni di coordinamento per lo scambio di notizie²⁹.

5.3. Il sistema funzionale ed i meccanismi di voto

La rete, come emerge dall'art.8 e ss. dello Statuto si è dotata di una serie di regole di funzionamento che rappresentano ad oggi il "suo sistema funzionale" in quanto forniscono le linee guida per l'attività dei membri nonché degli organi interni³⁰.

della magistratura in tali paesi. Va rilevato peraltro come negli ultimi 10 anni molti dei Paesi europei, in particolare fra quelli che sono entrati a far parte dell'Unione Europea, si siano dotati di un organo di autogoverno.

²⁹La delibera è stata assunta il 17-02-2006 ed ha affermato che «*As in various European countries the Judicial system is the object of the well publicised attack, the European Network of Councils for the judiciary reaffirms that the constitutional independence of the judiciary and the separation of powers constitute the essential foundation of the rule of law. Although of course it is necessary to continue to consider ways of improving the judicial system, the Network expresses its great concern at the increasing questioning of these fundamental principles. The ENCJ calls for these to be respected. The Network emphasises the important role of Council for the judiciary in maintaining and reinforcing the confidence of the public in the judiciary and, if necessary, defending the fundamental principles of the rule of law*».

³⁰Si tratta per la maggior parte di previsioni dirette a dare tempi certi di azione e garantire una piena partecipazione di tutti i soggetti componenti. Si stabilisce infatti un'agenda dei lavori nella quale si fissa la presenza di almeno una conferenza generale annuale e si indicano i tempi di preavviso che devono essere rispettati nell'effettuare le convocazioni.

Durante la conferenza annuale gli organi direttivi della rete e, nel caso lo richiedano, coloro che presiedono i gruppi di lavoro, riferiscono sul lavoro svolto nei singoli organi della struttura.

Possono anche essere previsti incontri straordinari ulteriori dell'assemblea generale purchè ne sia data comunicazione ai membri almeno due settimane prima della data

Questi ultimi sono articolati secondo una struttura piramidale nell'Assemblea generale, nel Comitato d'indirizzo, nel Comitato esecutivo e nel presidente: si nota quindi un'evoluzione corrispondente all'introduzione del comitato esecutivo.

L'assemblea in particolare è caratterizzata dalla variabilità nel senso che come già evidenziato il numero dei componenti della rete non è "chiuso" ma si possono avere successive adesioni, come già avvenuto a seguito dell'allargamento dell'Ue ma non solo, che determinano un aumento dei membri dell'assemblea.

Essa inoltre può istituire su proposta del Comitato esecutivo commissioni o gruppi di lavoro in relazione all'attività della Rete e deciderne la composizione, la durata e le modalità di partecipazione (art.9 dello Statuto).

L'articolo 10 si occupa proprio di disciplinare le votazioni ed i relativi quorum stabilendo la necessità di un doppio quorum³¹: il primo di tipo "strutturale" necessario per la validità delle sedute dell'assemblea generale ed il secondo "funzionale" per poter assumere le decisioni. Si stabilisce infatti la necessaria presenza di almeno la metà dei componenti del network e la maggioranza dei voti per l'approvazione dei documenti. Fanno eccezione una serie di casi per i quali si assiste ad un netto irrigidimento del regime giuridico in quanto sono stabilite maggioranze superiori ed in particolare le dichiarazioni ufficiali per le quali è richiesta una maggioranza di 2/3 e le modifiche dello statuto o la decisione di scioglimento della Rete per la quale si richiede una maggioranza pari ai 3/4 dei voti espressi³². In tali situazioni, vista la delicatezza dei temi trattati, evidentemente il quorum si collega strettamente alla necessità di garantire la massima rappresentatività.

Infine, pur non potendo approfondire in questa sede l'argomento, va sottolineare come ogni membro, essendo in realtà un'istituzione, disponga di sei voti e come sia prevista dall'art.10.4 in casi di emergenza la possibilità di voto telematico e cioè espresso tramite e-

individuata e vengano inviati entro il medesimo termine anche i documenti relativi agli argomenti trattati.

Infine vengono minuziosamente definite sia le modalità di redazione dei verbali riassuntivi dei lavori in corso nei gruppi di lavoro sia le procedure di voto con cui vengono approvati.

I verbali dei gruppi devono essere redatti dal relativo coordinatore e vanno fatti circolare fra i membri almeno un mese prima della data fissata per l'assemblea generale in modo che possano essere formulate eventuali osservazioni. I verbali della conferenza annuale devono essere resi noti a tutti i membri entro due mesi dalla conclusione dei lavori, in assenza di osservazioni pervenute nei tempi previsti tali documenti diventano definitivi. Per quanto concerne le procedure di voto esse vanno distinte fra quelle su persone che devono essere a scrutinio segreto (fra le quali rientrano quelle di elezioni degli organi interni) e quelle sui lavori per le quali tale meccanismo non è richiesto.

³¹Sull'origine dell'espressione quorum e sulle sue declinazioni U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle assemblee*, Bocca, Torino, 1900, 21 e ss. e C. VITTA, *Gli atti collegiali*, Athenaeum, Roma, 1920, 170 e ss.

³²A questi ultimi due casi è dedicato un apposito articolo dello statuto che stabilisce le modalità con le quali si arriva alla votazione (art.17).

mail.

In conclusione non si può però non rilevare come il carattere giuridico della struttura ed i meccanismi funzionali e di voto stabiliti e sopra descritti non siano costruiti all'insegna del carattere della rappresentatività.

6. La Rete dei Presidenti di Corti di Cassazioni e l'Associazione dei Consigli di Stato

Il *Network of the President of the Supreme Judicial Courts of the European Union* che è disciplinato dallo statuto approvato a Parigi il 10 marzo 2004. La ratio della sua nascita viene individuata soprattutto nella volontà di creare maggiori collegamenti e scambi di esperienze diretti ad approfondire l'organizzazione ed il funzionamento delle Corti dei singoli Paesi ed i casi giudiziari trattati³³.

L'importanza di creare una struttura di questo tipo è emersa proprio durante i lavori di redazione della Carta costituzionale europea quando, in relazione alle previsioni sul ruolo e sull'organizzazione dello spazio giuridico europeo, si è ritenuto utile consultare le corti degli Stati membri e mantenere forme di collegamento fra di esse che hanno poi generato una vera e propria struttura.

Essa si inserisce nel quadro degli interventi supportati dalla Commissione stessa³⁴ e diretti a rafforzare la cooperazione fra Paesi membri e candidati ad entrare nell'Unione Europea nell'ambito dello spazio giuridico di libertà, sicurezza e giustizia.

Anche se la denominazione individuata è quella reticolare si può immediatamente rilevare una fondamentale differenza con l'ENCJ: infatti i soggetti collegati³⁵, come il nome stesso fa intuire, sono i presidenti in qualità di autorevoli rappresentanti delle istituzioni e non l'intero organo come nel caso del Consiglio superiore della magistratura.

³³ Lo statuto afferma in proposito all'articolo 3 comma 1, che «*The purpose of the Association is to promote exchanges of views and experience on matters concerning the case law, organisation and functioning of the Supreme Judicial Courts of the European Union in the performance of their judicial and/or advisory functions.*».

³⁴ La rete si inserisce infatti fra gli interventi finanziati attraverso il programma quadro AGIS 2003–2007 volto a fornire ai cittadini un elevato livello di protezione in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Esso infatti indica fra gli obiettivi all'articolo 1 lett. b) «il promuovere e rafforzare la costituzione di reti» e fra le azioni, art. 4 lett.e), proprio «l'incoraggiamento della cooperazione fra le autorità incaricate dell'applicazione della legge e giudiziarie degli Stati membri...ad esempio fornendo sostegno finalizzato alla costituzione di reti» nell'ambito della cooperazione giudiziaria.

Il testo del programma è reperibile in *GUCE* L 203 del 1-8-2002 mentre per le notizie inerenti l'attuazione è reperibile su europa.eu.int/comm/justice_home.

³⁵ Come già anticipato per i Consigli superiori anche in questo caso non solo esistono differenti denominazioni a livello europeo ma soprattutto un differente ruolo nell'ordinamento quale diretta conseguenza del percorso storico che ha portato alla nascita di questi organi.

Anche in questo caso si osserva una suddivisione fra soggetti fondatori e osservatori e vi è una commissione–giunta all'interno della quale è eletto un presidente ed un'assemblea generale³⁶ di cui fanno parte tutti i componenti della rete.

La carta costitutiva disciplina minuziosamente le fasi di elezione degli organi decisionali attraverso un complesso meccanismo che vede una differenziazione fra gli incarichi interni alla commissione mediante la combinazione di criteri elettivi e non elettivi. Essi sono il risultato dell'impegno dimostrato o manifestato per il funzionamento della rete a cui si affianca la necessità di una designazione per elezione laddove, come nel caso del tesoriere, si debba scegliere chi è in grado di garantire la maggiore affidabilità e con il più alto grado di fiducia³⁷.

In questo caso però non è regolata soltanto l'ammissione al *network* ma vengono anche previste espressamente delle cause di decadenza dal ruolo di paese aderente. L'articolo 6 dello statuto stabilisce infatti che sia dei membri che degli osservatori può essere decisa l'esclusione da parte dell'assemblea generale, a maggioranza di 2/3, laddove vi siano seri motivi o non sia stato pagato il contributo di adesione fissato³⁸.

Vengono quindi previsti in modo dettagliato i diritti e doveri dei componenti fra i quali proprio la contribuzione è uno dei punti a cui potrebbe essere connessa una delle maggiori difficoltà di funzionamento e cioè il reperimento delle risorse necessarie. I finanziamenti iniziali sono stati messi a disposizione dall'Unione europea ma, una volta iniziata l'attività, queste strutture hanno ed avranno bisogno di maggiori fondi non solo per esigenze funzionali ma anche per poter perseguire i propri fini.

Questo è stato uno dei motivi per cui anche l'Encj in sede di approvazione dello Statuto, come anticipato, ha inserito previsioni riguardanti la contribuzione degli aderenti al *network*.

Norme simili a quelle richiamate per i presidenti delle Corti di cassazione connotano anche il coordinamento posto in essere dai Consigli di Stato. L'idea di creare un'associazione dei Consigli di Stato

³⁶ Per l'assemblea è stabilito anche un quorum di validità delle riunioni pari al 50% dei membri. La decisione sull'ammissione in veste di osservatori di altri paesi spetta all'assemblea generale della rete (articolo 5 secondo comma dello statuto). Nel caso di impossibilità di un presidente a partecipare all'assemblea generale è ammessa la delega ad un altro giudice della Corte (articolo 7 comma 1).

³⁷ L'articolo 9 stabilisce che la commissione sia composta da un presidente, due o più vice – presidenti, un segretario generale ed un tesoriere individuati secondo un preciso meccanismo: l'incarico di presidente viene ricoperto dal presidente della corte di cassazione del paese che ha realizzato il primo incontro, quello di vice – presidenti da chi ha organizzato l'ultima riunione dell'assemblea generale e chi organizzerà la successiva: La nomina di segretario e tesoriere avvengono invece per elezione. Tutti i componenti della commissione rimangono in carica due anni e possono essere rieletti.

³⁸ In ogni caso la decisione viene assunta dall'assemblea dopo aver sentito il presidente interessato. Il contributo è determinato dall'assemblea ed è differente fra membri ed osservatori. L'articolo 6 regola anche il caso di dimissioni dalla rete prevedendo che esse debbano essere comunicate al Segretariato generale che provvederà poi ad informare anche tutti gli altri membri.

nasce nel 1998 durante il 16^a colloquio fra Consigli³⁹ e trova attuazione, mediante l'approvazione di uno statuto a Vienna nel 2000, come aggregazione dei consigli o dalle supreme magistrature amministrative degli Stati membri e dalla Corte di giustizia europea.

Si tratta di un'organizzazione che presenta un livello di attività inferiore, nella quale anche le assemblee generali si svolgono con minore frequenza visto che è prevista una cadenza biennale e gli obiettivi indicati nella carta costitutiva sono soprattutto quelli di promuovere studi di approfondimento, nonché la circolazione di informazioni riguardanti la struttura ed il funzionamento delle magistrature amministrative dei singoli stati membri⁴⁰.

Anch'essa presenta la distinzione fra membri fondatori a cui è riconosciuto il pieno diritto di voto ed osservatori che hanno invece soltanto voto consultivo. Gli Stati che entrano a far parte dell'Ue acquistano immediatamente lo status di membri effettivi ed è fissato un limite massimo di 2 rappresentanti per ogni Stato.

Vi è un'assemblea generale ed una commissione-giunta che ha compiti di direzione dell'associazione ed è formata da un presidente, due vice-presidenti, un rappresentante nominato dal presidente della Corte di giustizia europea, un segretario generale, un tesoriere ed un revisore⁴¹. Le norme che disciplinano sia il funzionamento che l'appartenenza sono in sostanza molto simili a quelle previste nella rete delle Corti di cassazione in particolare per quanto concerne il funzionamento ed i meccanismi di voto.

7. Conclusioni

Al termine di quest'analisi va rilevato come le reti descritte risultino interessanti da analizzare proprio in quanto forma organizzativa di soggetti appartenenti alle pubbliche amministrazioni nazionali. Esse infatti realizzano una sorta di "continuum" fra livello europeo e nazionale. Ciò avviene attraverso la compresenza nella stessa sede di rappresentanti che permettono un facile coinvolgimento anche dei nuovi paesi entrati nell'Ue. I networks del settore giustizia si pongono così come luogo di composizione e mediazione delle istanze nazionali nei vari settori esercitando in certi casi quella che, con tutte le cautele,

³⁹I primi colloqui fra consigli in forma bilaterale risalgono addirittura al 1963 quando proprio l'Italia promosse un incontro con il consiglio belga che poi nel 1968 assunse la forma di colloquio a quattro per poi allargarsi sempre di più assumendo una continuità temporale anche per il progressivo processo di integrazione.

⁴⁰Si veda l'articolo 3 dello statuto reperibile sul sito dell'associazione.

⁴¹La composizione della commissione – giunta è prevista dall'art. 9 dello statuto. Per l'individuazione dei soggetti che ricoprono i diversi ruoli è previsto un meccanismo simile a quello della rete dei Consigli di Stato: infatti il presidente è inizialmente colui che ha organizzato la riunione di insediamento dell'associazione, i vice-presidenti sono rispettivamente chi ha organizzato l'ultima assemblea generale e chi organizzerà quella successiva mentre il tesoriere ed il revisore sono eletti dall'assemblea con mandato di durata biennale.

potremmo definire “una funzione di indirizzo politico-amministrativo”(ad esempio nel caso dell’Encj o della rete degli ufficiali di collegamento “immigratioen”. In altri casi le reti rappresentano un supporto per i processi decisionali come avviene ad es. per la rete giudiziaria europea in materia penale o la rete di prevenzione della criminalità.

La Commissione o il Parlamento europeo infatti attraverso le reti riescono ad organizzare (e razionalizzare) ma anche recepire istanze e pratiche nazionali funzionali sia alle politiche europee sia ad una migliore attuazione di diritti. Si potrebbe dire che se consideriamo le reti “spontanee” la loro costituzione contribuisce a livello europeo ad una definizione non autoritativa delle finalità da perseguire e permette il superamento della frammentazione fra le istituzioni nazionali. Se invece facciamo riferimento alle reti “formalizzate” sarebbe forse più opportuno affermare che esse rappresentano lo strumento per raggiungere finalità già prefissate al momento della loro creazione.

In entrambi i casi va evidenziato come la comunicazione estesa consentita dai networks generi un coinvolgimento che, da un lato, è indipendente dai limiti della competenza territoriale⁴², dall’altro, ha un’influenza proprio negli Stati membri ai quali i componenti della rete appartengono.

Quest’ultimo aspetto permette di richiamare anche l’evoluzione che sta caratterizza il settore della giustizia sia sotto il profilo normativo, il Trattato di Lisbona prevede l’abolizione della struttura “a pilastri”⁴³, che giurisprudenziale.

La Corte di giustizia con alcune recenti pronunce⁴⁴ ha infatti aperto la strada ad una “rivalutazione” degli effetti degli atti in particolare sotto il profilo della possibilità di impugnazione.

L’aspetto degno di interesse in questa sede è proprio il riconoscimento che anche decisioni quadro, pur se sprovviste di effetti diretti, debbono essere considerate dai giudici nazionali al fine di un’interpretazione conforme del diritto interno.

In particolare la Corte ha affermato che il sindacato giurisdizionale previsto dall’art.35 del Trattato Ue soltanto per certe categorie di atti va

⁴²Quello dell’indipendenza dai limiti della competenza territoriale è un elemento che caratterizza anche il Metodo Aperto di Coordinamento. Sul punto si veda in particolare il contributo di P. CIRIELLI in questo volume, p. 12 e ss.

⁴³Il Trattato di Lisbona pubblicato sulla G.U.dell’Ue C306/46 del 17/12/2007 ha previsto un nuovo titolo (titolo I) e nuovi articoli (2A-2E) per disciplinare la questione delle competenze. In particolare l’Ue secondo l’articolo 2C lettera j) ha competenza concorrente nell’ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e secondo l’art.2E lettera g) ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri nell’ambito della cooperazione amministrativa.

⁴⁴Sentenza CGCE del 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, “Racc.”, I-5285. Sul punto in dottrina M. MARCHEGIANI, *L’obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro: considerazioni in margine alla sentenza Pupino*, in *Dir.Ue*, 2006, 563 ss.; E. CANNIZZARO, M.E. BARTOLONI, *La costituzionalizzazione del terzo pilastro dell’Ue*, in *Dir. Ue*, 2007, 471 ss.

esteso anche ad atti appartenenti ad altre categorie per le quali non sarebbe possibile un controllo di tal genere laddove essi risultino idonei ad incidere nella sfera giuridica di soggetti individuali⁴⁵.

Una simile pronuncia apre la strada non solo alla possibilità che tali ricorsi possano interessare decisioni quadro realizzate con il contributo fondamentale delle reti descritte ma anche che in futuro atti preparatori “commissionati” ai networks, pur non essendo in teoria assoggettabili a rimedi giurisdizionali, possano diventarlo in presenza di una lesione di diritti.

Viene cioè fatto cadere il principio in base al quale solo certi provvedimenti possono dar luogo a controllo giurisdizionale. Si “abbandona” quindi il parametro della forma dell'atto a favore di quello della sostanza e cioè dell'idoneità ad incidere nella sfera giuridica dei soggetti. Ciò significa che anche atti di soft law o funzionali all'emanazione di norme europee potrebbero essere in futuro assoggettati a controllo giurisdizionale. Semplificando ed utilizzando espressioni molto in uso negli ultimi anni si potrebbe dire che la Corte di giustizia ha dato un contributo ad assottigliare il confine fra hard law e soft law.

⁴⁵Si veda in particolare il paragrafo 53 della sentenza CGCE, del 27/02/2007, causa C-355/04 P, *Segi*, non ancora pubblicata in Racc.

Tale sentenza si collega ad un orientamento già emerso con la sentenza AETS, CGCE, 31/03/1971, causa 22/70, “Raccolta”, p.263 e ss.